LE POINT EN RECHERCHE

Avril 2003 Série socio-économique Numéro 03-001

MAISON EN BANQUE : ACCUMULER DES ACTIFS POUR MIEUX SE LOGER

Introduction

Cette recherche porte sur une consultation nationale afin d'évaluer *Mai$on* **en banque**, une méthode axée sur l'actif qui combat la pauvreté en se servant du logement comme catalyseur. Elle a pour principal objectif de déterminer si une stratégie fondée sur l'actif résidentiel constitue une solution viable pour la réduction de la pauvreté.

En général, on présume que les ménages à faible revenu n'arrivent pas à épargner. En 1991, M. Michael Sherraden, de la Washington University, à St. Louis, illustrait le concept de « compte individuel de développement (CID) » [individual development account - IDA]. Le CID récompense, sur une base mensuelle, les ménages à faible revenu qui économisent en vue d'acheter leur première maison, de payer des études postsecondaires ou de lancer une petite entreprise. Cette récompense s'effectue sous forme de contributions équivalentes provenant habituellement d'une variété de sources privées et publiques. On suppose que les personnes accumuleront des actifs si on les encourage à le faire. L'accumulation d'actifs devrait modifier les comportements pour ce qui est de l'épargne et mener à l'autonomie, permettant ainsi aux personnes de se sortir de la pauvreté.

En janvier 2002, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et le Secrétariat national pour les sans-abri de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) mandataient Social and Enterprise Development Innovations (SEDI), un organisme sans but lucratif de Toronto, pour qu'il réalise une consultation nationale en vue d'évaluer *Mai$on* **en banque**. Cette consultation vise à valider l'hypothèse selon laquelle les personnes à faible revenu répondront aux encouragements financiers qui les amèneront à s'engager dans une gamme d'activités reliées au logement.

Deux rapports ont été préparés. Le premier, *Rapport documentaire : Étude sur les comptes individuels de développement axés sur le logement, Projet national de démonstration - Mai$on* **en banque**, fournit des données documentaires pertinentes. Le deuxième, *Rapport final : Étude sur les comptes individuels de développement axés sur le logement, Projet national de démonstration — Mai$on* **en banque**, présente les conclusions majeures et les constatations clés.

Or, la présente recherche focalise sur le contenu du rapport principal (*Rapport final : Étude sur les comptes individuels de développement axés sur le logement, Projet national de démonstration — Mai$on* **en banque**).

Le compte individuel de développement (CID) — un concept Américain

Programme appelé American Dream Demonstration

Aux États-Unis, la Corporation for Enterprise Development (CFED) administre l'American Dream Demonstration (ADD) depuis 1997. La CFED est un organisme sans but lucratif situé à Washington D.C. La participation à l'ADD est limitée aux ménages dont le revenu se situe à 200 % ou moins du seuil de pauvreté.

Social & Enterprise SEDI Development Innovations

INITIATIVE NATIONALE POUR LES SANS-ABRI

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

63141

aux mères seules, aux anciens prestataires d'aide sociale et aux familles de travailleurs à faible revenu ayant des enfants. Les épargnes annuelles maximales varient entre 240 $ et 7 500 $, selon l'État. La contrepartie versée pour chaque dollar épargné par les participants varie d'un État à l'autre pour atteindre jusqu'à 7 dollars. Les utilisations autorisées comprennent l'achat de logement, le lancement d'une micro-enterprise, l'éducation postsecondaire et les réparations résidentielles.

En moyenne, les 2 500 participants déposent 19,07 $ par mois. Les participants qui ont fait des retraits assortis de contributions équivalentes se répartissent comme suit : 33 % ont utilisé l'argent pour acheter une maison, et 20 %, pour des réparations résidentielles. Quant à ceux qui n'ont pas retiré d'argent, 58 % prévoient affecter les fonds à l'achat d'un logement, et 4 %, aux réparations résidentielles.

Démonstration appelée Assets for Independence

La démonstration appelée Assets for Independence (AFI) a été organisée en vertu de l'*Independence Act* de 1998, la première loi fédérale américaine à appuyer le concept de compte individuel de développement. La loi autorise le Department of Health and Human Services à transférer au plus 125 000 000 $ US au cours d'une période de cinq ans à des organismes sans but lucratif afin de soutenir de 30 000 à 40 000 comptes à l'échelle du pays. Les subventions sont accordées sur une base concurrentielle aux organismes locaux.

La démonstration AFI ne permet d'épargner qu'à partir du revenu gagné. Les épargnes sont assorties à un taux qui atteint jusqu'à 8 dollars pour un maximum de 2 000 $ par ménage. Les utilisations autorisées comprennent l'achat de maison, la constitution de capital pour une petite entreprise et l'éducation postsecondaire.

Le concept CID au Canada

Au Canada, il existe actuellement deux programmes CID locaux qui encouragent l'épargne en vue d'accéder à la propriété.

Calgary : Fair Gains et le Owen Hart Foundation Home Owners Program

MCC Employment Development administre ce programme depuis 1999. La première étape a une durée d'un an. Il s'agit du programme Fair Gains dont les participants doivent épargner entre 15 $ et 45 $ chaque mois. Ces épargnes sont assorties de contributions équivalentes au taux de 3:1. Les participants assistent à des ateliers périodiques et à des réunions de pairs en plus de recevoir du counselling individuel. Les utilisations autorisées des fonds comprennent l'épargne pour l'éducation des adultes ou des enfants, le démarrage ou l'expansion d'entreprise et l'achat de maison.

La deuxième étape se nomme Owen Hart Foundation Home Owners Program et elle est consacrée à l'accession à la propriété. Les participants de ce programme d'une durée d'un an économisent en vue de l'achat d'une maison seulement. Les épargnes mensuelles varient entre 45 $ et 90 $, et elles sont assorties de contributions équivalentes au taux de 4:1. Les participants suivent des cours spécialement conçus pour les propriétaires-occupants.

Au début de 2002, on comptait cent participants dont cinq avaient acheté une maison.

Winnipeg : Programme de logement CID

Le programme de logement CID de Winnipeg est administré, depuis octobre 2000, par un partenariat composé de l'Alternative Financial Services Committee, du North End Community Ministry, de l'Assiniboine Credit Union, du Mennonite Central Committee, de SEED Winnipeg et de la United Church Conference. Les participants doivent épargner de 15 $ à 250 $ chaque mois. Les épargnes sont assorties de contributions au taux de 3:1. La participation à des cours de gestion budgétaire est obligatoire.

Jusqu'ici, trois des quarante participants au programme ont acheté des maisons, et un certain nombre ont retiré une partie ou la totalité de leurs fonds pour réaliser des rénovations résidentielles. L'épargne mensuelle moyenne est de 75 $.

Démonstration nationale $avoir **en banque**

Lancée en 2001, *$avoir* **en banque** est un projet de démonstration national permanent qui examine l'utilisation des CID destinés à l'éducation des adultes au Canada. Ce projet de 35 millions de dollars est appuyé par Développement des ressources humaines Canada et administré par SEDI. Des partenaires communautaires à contrat administrent le projet à Vancouver (Colombie Britannique), Calgary (Alberta), Winnipeg (Manitoba), dans le comté de Grey Bruce (Ontario), à Toronto (Ontario), à Kitchener-Waterloo (Ontario), à Montréal (Québec), à Fredericton (Nouveau-Brunswick), à Halifax (Nouvelle-Écosse) ainsi que dans les comtés de Digby et d'Annapolis (Nouvelle-Écosse).

La participation est limitée aux ménages ayant un revenu inférieur ou égal à 120 % du seuil de faible revenu, et dont les actifs financiers ne dépassent pas 10 % du revenu

2007-00458

ou 3 000 $. Les participants peuvent épargner jusqu'à 1 500 $ au cours d'une période de trois ans, montant qui est assorti d'une contribution équivalente au taux de 3:1. Les utilisations admises comprennent l'éducation postsecondaire, l'acquisition d'aptitudes, la constitution de capital de micro-entreprise, les aides à l'apprentissage (comme l'acquisition d'ordinateur) et les soutiens pour les personnes handicapées.

En janvier 2003, plus de 2 000 participants avaient ouvert un compte dans le cadre du programme *$avoir* **en banque**. Les utilisations permises pour les contributions équivalentes comprennent l'éducation (62 %), l'acquisition d'aptitudes (12 %) et les petites entreprises (26 %).

Le projet de démonstration d'une durée de huit ans sera évalué par la Société de Recherche Sociale Appliquée (SRSA) en 2009.

Mai$on en banque

Le programme proposé *Mai$on* **en banque** encourage les participants à épargner afin d'atteindre l'un ou l'autre des buts suivants en matière de logement :

- le premier et le dernier mois de loyer (ou le premier mois de loyer et les dépôts pour entretien requis dans la province de Québec);
- la mise de fonds pour l'achat d'une première maison;
- les dépenses reliées à l'achat et à l'entretien d'une maison (frais juridiques, coûts d'arpentage, droit de mutation immobilière, services publics, taxes foncières, etc.);
- les coûts des réparations de logement;
- une combinaison des buts précédents.

Le programme permettrait aux personnes à faible revenu d'ouvrir un CID. Les épargnes des participants seraient assorties de contributions équivalentes selon des limites préétablies et moyennant un calendrier précis. Les montants déposés ne pourraient être retirés que pour les fins susmentionnées.

Consultation nationale

Apport des consommateurs :

La consultation nationale sur *Mai$on* **en banque** a réuni cinq groupes de consultation composés de consommateurs à Winnipeg, Saskatoon, Toronto, Montréal et Halifax. Les participants étaient sélectionnés en fonction de leurs revenus, de leurs épargnes et de leur objectif d'acquérir une maison.

En général, *Mai$on* **en banque** a été bien accueilli par les participants. Ils ont trouvé que les contributions équivalentes constituaient un encouragement efficace et que l'épargne pourrait améliorer leurs perspectives à long terme. Toutefois, les participants à faible revenu pensaient qu'ils n'arriveraient jamais à économiser suffisamment pour verser une mise de fonds ou à satisfaire aux exigences de revenu pour obtenir un prêt hypothécaire. Ils reconnaissaient les avantages d'une formation financière.

Apport des intervenants :

La consultation nationale sur *Mai$on* **en banque** qui a eu lieu dans les cinq villes susmentionnées visait aussi à recueillir l'apport des intervenants multisectoriels. Ces participants prévoyaient que *Mai$on* **en banque** aurait les conséquences suivantes :

- un effet positif et utile sur la « qualité de vie », non seulement des propriétaires occupants et de leur famille, mais aussi dans les quartiers et les communautés en général;
- une façon additionnelle de produire le logement abordable qui fait tant défaut, en particulier pour les personnes exclues du logement social ou incapables d'obtenir un logement au prix du marché;
- une façon plus efficiente de fournir du logement abordable que le logement locatif aidé étant donné que l'investissement public est plus faible et que les dividendes potentiels sont plus élevés;
- une manière indirecte d'accroître l'offre de logement locatif en libérant des logements existants à un moment où la construction dans ce secteur est à peu près inexistante.

Les participants ont aussi mentionné les préoccupations suivantes :

- À Toronto et, possiblement, dans d'autres marchés à prix élevé, le coût du logement pourrait nuire au programme. Le coût élevé de possession d'un logement fera monter sensiblement le revenu et la mise de fonds exigés. Aussi, le coût élevé du logement locatif limitera la capacité d'épargne des participants.
- Un projet de démonstration national impose des exigences au niveau de la recherche et du contrôle à la fois restrictives et coûteuses.
- Les peuples autochtones posent des défis spéciaux reliés aux droits issus des traités, au traitement fiscal ainsi qu'à la volonté des particuliers de ne traiter qu'avec leur agence seulement.

- Il se pourrait que les organismes caritatifs soient incapables de soutenir les programmes CID locaux à l'aide de cotisations déductibles parce que seul un petit nombre de participants aux programmes appartiendra aux groupes de revenu admissibles à de l'aide.
- L'administration du programme pourrait se révéler pénible pour les institutions de prêt, en plus d'offrir de faibles perspectives de profit.
- Les contributions équivalentes pourraient être imposables dans certaines entités, ce qui réduira l'aide réelle offerte.

Restrictions

Le rapport principal fait état des restrictions suivantes relativement à *Mai$on* **en banque** :

- La population la plus pauvre sera inadmissible. Le faible revenu est un obstacle majeur à l'épargne car il existe un niveau minimal de consommation qu'une personne doit maintenir afin de survivre.
- Les participants doivent épargner suffisamment pour que le programme *Mai$on* **en banque** soit efficace. En effet, le programme impose aux participants l'atteinte d'objectifs d'épargne mensuels précis au cours d'une période donnée.
- L'offre de logements abordables est insuffisante. La pénurie nationale de logements abordables pourrait empêcher les personnes à faible revenu d'acheter un logement adéquat.
- Il y aura une grande demande de liquidités. Les pauvres ont souvent besoin désespérément de liquidités (c'est-à-dire d'argent en banque) pour faire face aux urgences financières. Toutefois, les contributions équivalentes d'un compte *Mai$on* **en banque** ne peuvent être retirées qu'à des fins approuvées.
- Les épargnes et les contributions équivalentes se rapportant au premier et au dernier mois de loyer ne correspondent pas à la « constitution d'actif ». Comme l'accession à la propriété diffère de la location d'un logement d'initiative privée approprié, l'établissement de comptes pour la vie autonome est une mesure de rechange nécessaire pour accroître l'accès au logement abordable par les familles à faible revenu.

Démonstration nationale

Le rapport principal recommande l'organisation d'une démonstration nationale *Mai$on* **en banque** et il décrit les questions suivantes au niveau du programme :

- Imposition des contributions équivalentes : Il faudra régler la question du statut fiscal des contributions équivalentes afin que les avantages ne soient pas réduits, ce qui freinerait la participation au projet *Mai$on* **en banque**.
- Revenu provincial et plafonnement des actifs : Toutes les provinces réglementent strictement la quantité de liquidités et d'actifs que les assistés sociaux peuvent posséder tout en recevant des prestations. Comme les contributions équivalentes au titre de *Mai$on* **en banque** pourraient excéder le plafond réglementaire pour les actifs, il importe de s'assurer de la participation entière des assistés sociaux à cette démonstration.
- Admissibilité et critère de sélection des participants : i) disposer d'un revenu moyen pour une famille de quatre personnes de 50 000 $ ou moins; ii) ne pas posséder de maison au moment d'adhérer au programme; iii) vouloir épargner; iv) posséder des actifs d'au plus 10 % du revenu; v) avoir des dettes raisonnables.
- Utilisations permises au titre de *Mai$on* **en banque** : Il faudra permettre aux titulaires de comptes d'affecter leurs épargnes personnelles et leurs contributions équivalentes à d'autres fins, comme un régime enregistré d'épargne-études ou un régime enregistré d'épargne-retraite, si l'achat de logement s'avère impossible. Il faudra aussi que les épargnes personnelles demeurent la propriété des participants.
- Taux de contribution équivalente, épargnes maximales et périodes d'épargne : On considère que les programmes CID sont plus généreux lorsque les taux de contribution et les épargnes personnelles maximales sont élevés, et que les périodes d'épargne sont longues. Par exemple, la démonstration *$avoir* **en banque** offre un taux de contribution équivalente de 3:1 pour un montant maximal de 1 500 $ au cours d'une période de trois ans. Une combinaison plus généreuse de taux de contribution équivalente de même que de montant maximal et de période pour l'épargne est nécessaire dans les agglomérations où les coûts sont élevés comme Toronto, Montréal et Vancouver.

- Formation en finances : Ce point comprend les cours en économie, le counselling périodique, la coordination des activités de soutien des pairs et de services connexes comme le transport et les services de garde. Le but de cette formation consiste à préparer les participants au programme *Mai$on* **en banque** aux responsabilités de l'accession à la propriété et aux difficultés qui s'ensuivent. Actuellement, tous les programmes CID américains et canadiens offrent ces services.
- Partenariats stratégiques : Les partenariats doivent inclure les bailleurs de fonds, les intermédiaires ou les exécutants (les consultants techniques), l'équipe de recherche et d'évaluation, les institutions financières, les partenaires sur place les partenaires de l'application du programme ainsi que les consultants, au besoin.
- Conception de la recherche, stratégie d'évaluation et outils d'évaluation : La mesure des résultats englobe les attitudes, les montants épargnés, l'acquisition de logement, la stabilité de logement et la participation économique. Les techniques comprennent des études de cas, l'analyse coûts-avantages et l'évaluation des concessions par rapport aux coûts.

Le calendrier suggéré pour la démonstration de *Mai$on* **en banque** est de sept à dix ans : démarrage du projet — un an ; sélection des participants — de un à deux ans; période d'épargne — de trois à cinq ans et évaluation — deux ans.

Directeur de projet : Eric Tsang

Rapport de recherche : *Rapport final : Étude sur les comptes individuels de développement axés sur le logement, Projet national de démonstration - Mai$on* **en banque**. *Rapport documentaire : Étude sur les comptes individuels de développement axés sur le logement, Projet national de démonstration - Mai$on* **en banque**.

Consultant de recherche : Barbara A. Gosse, M.Sc. Planification
Coordonnatrice de programme principale - Épargnes et actifs
bgosse@sedi.org
www.sedi.org

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

www.schl.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.cmhc-schl.gc.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La SCHL se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.